Proteção Socioassistencial a Migrantes em Situação de Vulnerabilidade ou Violação de Direitos

1 Conhecendo o fenômeno migratório

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente
Diogo Godinho Ramos Costa

Diretor de Desenvolvimento Profissional
Paulo Marques

Coordenador-Geral de Produção Web
Carlos Eduardo dos Santos

Equipe responsável
Bárbara Pincowsca Campos (conteudista, 2020)
Cindy Nagel Moura de Souza (revisora, 2020)
Ana Carla Gualberto Cardoso (desenhista gráfica, 2021)
Adriana C. G. dos Santos Gadioli (coordenadora, 2021)
Geisiane do Nascimento Silva Basso (coordenadora, 2021)
Thiego Carlos da Silva (designer instrucional; implementador Rise, 2021)
Guilherme Teles da Mota (implementador moodle, 2021)

Com contribuições de Fábio Andó Filho e Nelma dos Santos Assunção Galli

Desenvolvimento do curso realizado no âmbito do acordo de Cooperação Técnica FUB / CDT / Laboratório Latitude e Enap.

Fonte das imagens modificadas e utilizadas no curso: Freepik e Blackillustrations

Curso produzido em Brasília, 2021.

Enap, 2021

Enap Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Educação Continuada
SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF

Sumário

Módulo 1 Conhecendo o fenômeno migratório

Introdução

A migração é um fenômeno global que afeta a vida da maioria das pessoas. O mundo que conhecemos atualmente é resultado de movimentos migratórios ao longo da história. Migrar faz parte da natureza humana e é um componente essencial de nossa existência.

Silva, Ribeiro, Rodrigues, Navarro, Schneider... De onde veio seu sobrenome?

Pense em suas origens. A sociedade como a conhecemos hoje só existe porque os nossos antepassados migraram!

Para refletir:

https://www.youtube.com/watch?v=sh9KoTzAz_k

O mundo contemporâneo está cada vez mais interconectado. Atualmente um número crescente de pessoas tem acesso a informações, bens e serviços de todo o mundo, graças à expansão contínua de tecnologias e outras mudanças provocadas pela globalização. E o fenômeno migratório hoje está intimamente relacionado a essas transformações sociais, econômicas, políticas e tecnológicas aceleradas nas últimas décadas junto ao processo de globalização.
Por que as pessoas migram? Diversas variáveis – de natureza política, econômica, religiosa, territorial, ambiental e étnica – podem explicar os fluxos migratórios recentes. A migração contemporânea tem causas multidimensionais. Laços afetivos, intercâmbios culturais, oportunidades associadas ao mercado de trabalho, desastres naturais, conflitos, crises humanitárias, entre outras tantas razões. O fato é que as pessoas decidem cruzar fronteiras por inúmeros motivos; complexos e muitas vezes sobrepostos.

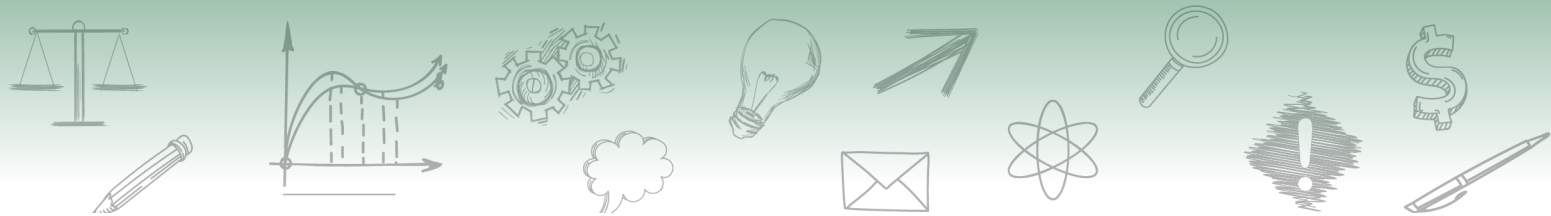
DESTAQUE

A despeito das razões ou da condição migratória de uma pessoa, nunca se deve julgar ou fazer qualquer tipo de presunção sobre a sua vida, a trajetória migratória ou a sua personalidade.

A migração é um importante motor do desenvolvimento, não só para os próprios migrantes, mas também para suas comunidades nos países de origem, trânsito e destino.

A Organização Internacional para as Migrações (OIM), a Agência das Nações Unidas para as Migrações, é o principal organismo intergovernamental no campo da migração e trabalha em estreita colaboração com parceiros governamentais, intergovernamentais e não-governamentais para promover uma migração segura, ordenada e digna para o benefício de todos.

As comunidades bem-sucedidas são aquelas que acolhem as mudanças e se ajustam a elas. Migrantes são uma parte integral e bem-vinda dessas mudanças (VITORINO, Antonio – Diretor-general da OIM, 2019).

Unidade 1. Entendendo o vocabulário sobre migrações

Quem são os(as) migrantes?

A definição de migrantes provoca muitos debates e tem também importantes implicações legais, de acordo com a legislação migratória de cada país.

No plano internacional, não existe um conceito universalmente aceito. Segundo a OIM, migrante é uma categoria ampla, que abrange as pessoas que se movimentam, saindo do seu local habitual de residência, seja dentro de um mesmo país, seja por meio de fronteiras internacionais, de forma temporária ou permanente, e por uma variedade de razões.

O termo inclui categorias legais bem definidas (por exemplo, trabalhadores migrantes). Também inclui pessoas cujos tipos de movimento estão legalmente definidos, como migrantes que utilizaram rotas de contrabando para se deslocar para outro país. Por fim, migrante abrange também aqueles cuja situação ou forma de movimento não estão especificamente definidos no direito internacional, tais como os estudantes internacionais.

Existem várias maneiras de categorizar as pessoas migrantes de acordo com as justificativas ou razões pelas quais elas se deslocaram. Embora a migração seja um fenômeno complexo e multicausal, algumas dessas formas devem ser observadas com atenção, pois são legisladas ou adotadas por instrumentos internacionais.

Migrantes em situação irregular ou indocumentados(as)

São migrantes que não portam documentos apropriados de acordo a sua condição migratória.

Não existem migrantes ilegais ou clandestinos. Migrantes são seres humanos e não podem ser ilegais!

Você sabia? No Brasil, a Lei de Migração não criminaliza a migração em situação irregular nem os meios de entrada da pessoa no país. A nossa legislação promove a regularização migratória.

Trabalhadores(as) migrantes

São pessoas que estão engajadas em atividade remunerada em um país do qual não são nacionais. Essa definição foi adotada em um instrumento internacional chamado Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, que visa a garantia ampla de direitos a migrantes em diversas situações.

É importante evitar as expressões migrantes econômicos ou migrantes laborais porque subdimensionam a complexidade das razões que motivam as pessoas a migrar. Esses termos muitas vezes são usados para restringir os direitos dessas pessoas.

Imigrante e emigrante

São conceitos que categorizam os migrantes de acordo com a direção de seu movimento. No Brasil, imigrante é a pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no país. Emigrante corresponde ao brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior (Lei de Migração, Art. 1º).

Refugiados(as)

Uma pessoa refugiada é aquela que se encontra fora do seu país por causa de fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social, opinião política ou situação de grave e generalizada violação de direitos humanos, e que não pode (ou não quer) voltar para o seu país de origem por risco à vida e dignidade.

Refugiados(as) e solicitantes de refúgio têm os mesmos direitos de qualquer pessoa migrante. Além disso, têm algumas garantias diferenciadas de acordo com a proteção internacional que

lhes é concedida, como: documento de viagem; princípio da não devolução; e flexibilização na apresentação de certos documentos para acesso a serviços.

Apátrida

É a pessoa que não é reconhecida como nacional de nenhum Estado, conforme sua legislação, gerando uma série de violações de direitos básicos. A legislação brasileira prevê instituto protetivo especial para apátridas, incluindo a opção pela naturalização brasileira ou autorização de residência concedida em caráter definitivo (Lei de Migração, Art. 26).

Vítimas de tráfico de pessoas

A legislação penal brasileira considera tráfico de pessoas: agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoa, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso, com a finalidade de: *i*) remover-lhe órgãos, tecidos ou partes do corpo; *ii*) submetê-la a trabalho em condições análogas à de escravo; *iii*) submetê-la a qualquer tipo de servidão; *iv*) adoção ilegal; ou *v*) exploração sexual (Código Penal, 149-A).

Em outras palavras, são três elementos que caracterizam o tráfico de pessoas:

1. A intermediação: permitir ou facilitar o recrutamento, transporte, transferência ou o alojamento de pessoas para serem exploradas.
2. As maneiras de recrutar: violência, ameaças (físicas, verbais, psicológicas), promessas infundadas, fraudes, entre outras.
3. Os fins: exploração sexual, venda de órgãos, adoção ilegal, servidão, trabalho escravo, trabalho infantil.

SAIBA MAIS

A Organização Internacional para as Migrações (OIM) tem um glossário completo e atualizado sobre migrações disponível nos seguintes idiomas:
Inglês: **https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf**
Espanhol: **https://www.iom.int/es/los-terminos-clave-de-migracion**
Francês: **https://www.iom.int/fr/termes-cles-de-la-migration**

DESTAQUE

Você sabe quais são as principais leis e decretos sobre migrações no Brasil? Tome nota:

Lei de Migração: Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração.

Regulamento da Lei de Migração: Decreto Federal nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração.

Inserir janelas com imagens e colocar na legenda um resumo rápido sobre as especificidades de cada legislação.

Lei do Refúgio: Lei Federal nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências.

Lei do Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: Lei Federal nº 13.344, de 6 de outubro de 2016. Dispõe sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas; altera a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal); o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).

Convenção sobre o Estatuto do Apátrida: Decreto Federal nº 4.246, de 22 de maio de 2002. Promulga a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas.

Unidade 2. Panorama migratório

No mundo

Estima-se que em 2019 havia 272 milhões de migrantes internacionais no mundo, o que equivale a 3,5% da população mundial (WORLD MIGRATION REPORT, 2020). Isso significa que a grande maioria da população mundial (96,5%) ainda reside em seu país natal.

MIGRANTES INTERNACIONAIS EM 2019

82,3 milhões EUROPA
58,6 milhões AMÉRICA DO NORTE
83,6 milhões ÁSIA
AMÉRICA LATINA E CARIBE **11,6 milhões**
ÁFRICA **26,5 milhões**
OCEANIA **8,9 milhões**

NÚMERO TOTAL ESTIMADO DE MIGRANTES INTERNACIONAIS **272 milhões**

100 m
90 m
80 m
70 m
60 m
50 m
40 m
30 m
20 m
10 m
0–19
20–39
40–59
60–75+

39 MÉDIA DE IDADE

14% ABAIXO DE 20 ANOS DE IDADE
72% EM IDADE DE TRABALHO (ENTRE 20 E 64 ANOS).
12% COM 65 ANOS DE IDADE OU MAIS

Refazer considerando tradução e adaptação. Tradução: “Migrantes Internacionais em 2019. 58,6 milhões, América do Norte. 82,3 milhões, Europa. 83,6 milhões, Ásia. 11,6 milhões, América Latina e Caribe. 26,5 milhões, África. 8,9 milhões, Oceania. Número total estimado de migrantes

internacionais, 272 milhões. 39 anos, média de idade. 14% abaixo de 20 anos de idade. 74% em idade de trabalho (entre 20 e 64 anos). 12% com 65 anos de idade ou mais. Fonte: Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas.

A OIM tem um portal interativo que permite visualizar dados globais sobre migração a partir de bancos de dados das Nações Unidas. Para acessar, clique no *link* (plataforma em inglês): https://migrationdataportal.org/

No Brasil

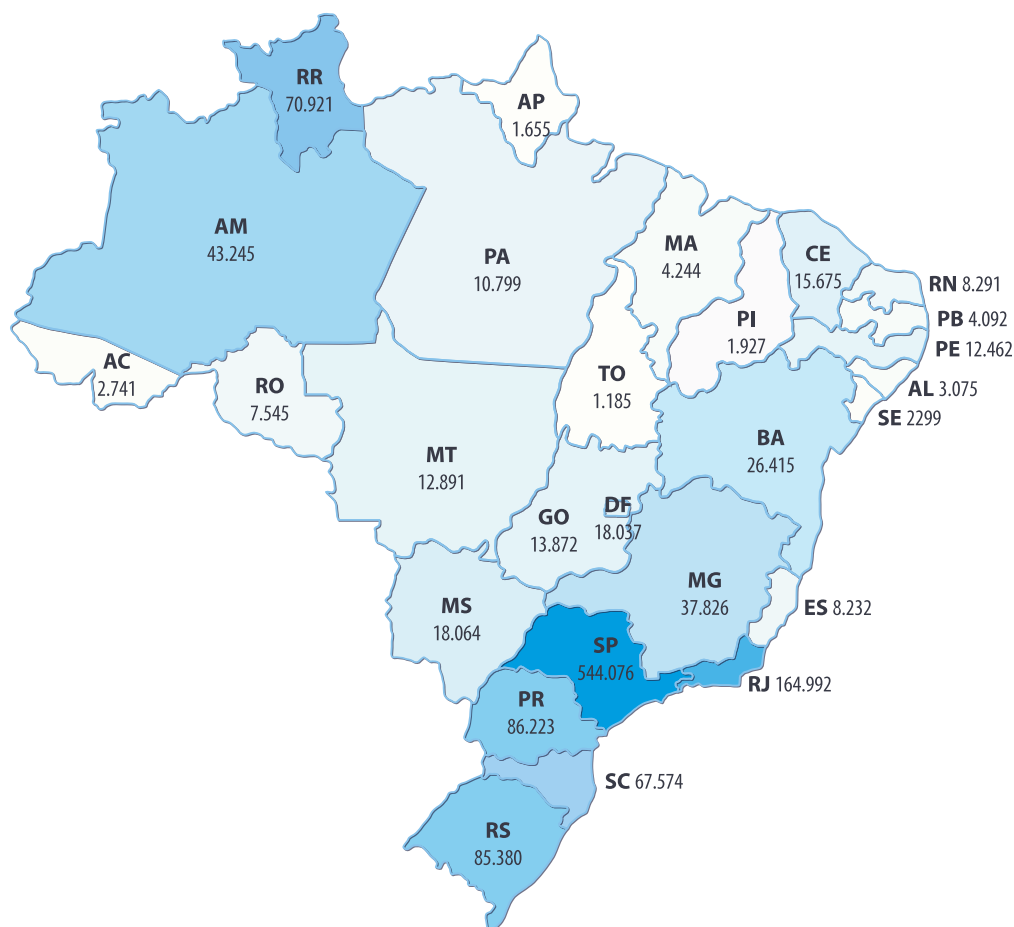
De forma geral, os números equivalentes à população migrante vivendo no Brasil são bastante discretos. Segundo a Polícia Federal, até novembro de 2019 havia **1,5 milhões** de migrantes com registro ativo (detentores de visto ou autorização de residência vigentes), o que corresponde a aproximadamente **0,7%** da população brasileira.

O Brasil não apenas recebe migrantes, mas é também o país de origem de muitos. O Ministério das Relações Exteriores estimou em 2016 que havia 3 milhões de brasileiros vivendo em outros países, ou 1,4% do total da população (BRASIL, 2016).

DESTAQUE

Produzir dados e estatísticas sobre migrações é um desafio. No Brasil, é possível encontrar dados oficiais de migração nos seguintes sistemas de informação:
Sistema de Registro Nacional Migratório (Sismigra): é um sistema vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), que utiliza dados fornecidos pela Polícia Federal relativos às entradas e saídas de pessoas no Brasil.
Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra/UnB): divulga periodicamente relatórios que facilitam a análise do fenômeno migratório no Brasil. O observatório é resultado de uma parceria entre o MJSP e a Universidade de Brasília (UnB).

Existem regiões brasileiras que concentram um maior número de migrantes, como São Paulo e Rio de Janeiro.

Veja a distribuição de migrantes no Brasil de acordo com registros da Polícia Federal:

DESTAQUE

Você sabia? Muitos governos estaduais e municipais criam mecanismos próprios e políticas específicas para promover ações e coordenar iniciativas voltadas à migração.

O município de São Paulo conta com uma Política Municipal para a População Imigrante e um Conselho Municipal de Imigrantes (CMI), instituídos pela Lei nº 16.478/2016.

O Estado do Paraná conta com um Conselho Estadual dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná (Cerma/PR), criado pela Lei nº 18.465, de 24 de abril de 2015.

O Estado do Rio Grande do Sul oficializou, por meio do Decreto nº 49.729, de 22 de outubro de 2012, o Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas do Estado do Rio Grande do Sul (Comirat/RS), para a discussão coletiva das demandas das populações migrantes no Estado.

O Estado do Ceará tem o Comitê Estadual Interinstitucional de Atenção ao

Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CEMIGTRAP/CE), criado em dezembro de 2018.

Em Goiás foi instituído o Comitê Estadual de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas, Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Erradicação do Trabalho Escravo no Estado de Goiás (Comitrate/GO), pelo Decreto nº 9.603, de 7 de fevereiro de 2020.

No Rio Grande de Norte, o governo estadual criou o Comitê Estadual Intersetorial de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes do Rio Grande do Norte (Ceram/RN), segundo o Decreto nº 29.418, de 27 de dezembro de 2019.

Nos últimos anos, o Brasil começou a receber um contingente crescente de imigrantes, especialmente pela fronteira norte do país. Entre 2010 e 2015, pessoas de origem haitiana, impactadas pela crise humanitária provocada por um desastre natural no país, entraram de forma crescente em território nacional.

A partir de 2017, por causa da turbulência política e econômica da Venezuela, começava a chegar no Brasil um intenso fluxo migratório de nacionais da Venezuela, especialmente nos Estados de Roraima e Amazonas. Para garantir o atendimento humanitário a esses migrantes e refugiados provenientes da Venezuela foi criada em 2018 a Operação Acolhida.

A Operação Acolhida é uma operação humanitária liderada pelo governo federal, envolvendo as Forças Armadas, com o apoio das esferas estadual e municipal, agências das Nações Unidas e organizações da sociedade civil. O seu objetivo é dar assistência emergencial aos venezuelanos que entram no Brasil pela fronteira com Roraima por conta da reconhecida crise humanitária naquele país.

As ações dessa operação estão estruturadas em torno de três eixos:

1. **Ordenamento da fronteira**: envolve a recepção, identificação, fiscalização sanitária, imunização, regularização migratória e triagem dos refugiados e migrantes venezuelanos.

2. **Acolhimento**: envolve a oferta de abrigo, alimentação e atenção à saúde.

3. **Interiorização**: desloca refugiados e migrantes venezuelanos, acolhidos em Roraima, para outros estados brasileiros com o objetivo de oferecer mais oportunidades de inserção socioeconômica a essas pessoas e diminuir a pressão sobre os serviços públicos naquele território.

Até setembro de 2020 mais de 42.496 mil pessoas foram beneficiadas pela estratégia de interiorização, por meio de oportunidades de acolhimento, reunião familiar e inserção laboral em todas as regiões do país. Para obter o mais recente informe sobre a interiorização, acesse o *site* da OIM: https://brazil.iom.int/

A estrutura de governança da Operação Acolhida foi estabelecida em 2018 com a criação do Comitê Federal de Assistência Emergencial, liderado pela Casa Civil da Presidência da República, e com um coordenador operacional para organizar os trabalhos em Roraima (Decreto nº 9.286, de 15 de fevereiro de 2018).

Posteriormente, em janeiro de 2019, foram instituídos quatro subcomitês no âmbito desse comitê federal (Decreto nº 9.970, de 14 de agosto de 2019):

- Subcomitê Federal de Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes, coordenado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública;
- Subcomitê Federal para Abrigamento aos Imigrantes em situação de vulnerabilidade, coordenado pelo Ministério da Cidadania;
- Subcomitê Federal para Interiorização, coordenado pelo Ministério da Cidadania;
- Subcomitê para Ações em Saúde, coordenado pelo Ministério da Saúde.

Sob a coordenação da Casa Civil, diversos ministérios estão envolvidos nessas três frentes de trabalho da operação: da Defesa, da Economia, do Desenvolvimento Regional, da Justiça, da Educação, da Saúde, da Mulher, Família e Direitos Humanos, da Cidadania e o Gabinete de Segurança Institucional. A coordenação operacional é da Força-Tarefa Logística Humanitária (FTLOG). Além disso, a Operação Acolhida tem como parceiros as Nações Unidas, organizações da sociedade civil, instituições religiosas, a iniciativa privada, estados e municípios.

Para obter mais informações sobre a Operação Acolhida, acesse o portal oficial do governo federal: https://www.gov.br/acolhida/

O vídeo a seguir traz mais informações sobre a Operação Acolhida. (Vídeo de Outubro/2019)

Vídeo: Interiorização

Referências

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Estimativas populacionais das comunidades 2016**. Disponível em: <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades>. Acesso em: 31 jul. 2020.

______. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm>. Acesso em: 31 jul. 2020.

CAMPOS, B. P. C.; SILVA, J. G. L. G. X. Igualdade, não-discriminação e política para migração no Brasil: antecedentes, desafios e potencialidades para o acesso da pessoa migrante a direitos e serviços. *In*: GALINDO, G. R. B. (org.). **Migrações, deslocamentos e direitos humanos**. 1. ed. Brasília: IBDCivl; Grupo de Pesquisa C&DI, 2015, p. 50-63.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. IOM glossary on migration. **International Migration Law**, Geneva, n. 34, 2019. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2020.